

De invloed van grenzen in internationale arbeidsmigratie

Henk van Houtum*

Het zojuist verschenen rapport *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is in meerdere opzichten een echt WRR-rapport. Het wil vooral beleidsrelevant voor de Nederlandse regering zijn. En dat is begrijpelijk als je de WRR heet. Maar dat blikveld heeft ook belangrijke beperkingen. Dat zal ik hieronder uiteenzetten.

Laat ik beginnen met wat ik goed vind aan het rapport. Het is zonder meer toe te juichen dat de WRR in dit rapport op zoek is naar een genuanceerd beeld over arbeidsmigratie. Te vaak en te veel wordt arbeidsmigratie in Nederland louter als iets negatiefs gezien en als iets wat geld kost. Het is onverstandig om uit de geschiedenis van het immigratiebeleid geen lessen te trekken. Maar dat is wat anders dan alle arbeidsmigranten over één kam te scheren en het maatschappelijke debat stereotypisch te benaderen. Want het arbeidsmigratiedebat richt zich aldus het WRR-rapport te vaak op stereotiepe beelden over buitenlanders, zoals die bestaan over Polen, Turken en Marokkanen. En vaak gaat dat gepaard met de idee-fixe dat migranten ons land zouden overspoelen. Dat is een hardnekkige mythe. Ten eerste omdat zelden wordt gekeken naar het aantal emigranten, en dat ligt de afgelopen jaren vaak dicht bij het aantal immigranten. Van getalsmatige overspoeling kan daarmee sowieso geen sprake zijn.

Daar komt echter nog eens bij dat migranten niet massaal Nederland kiezen als ideale bestemming. Dat is te veel eer. De meeste mensen op de wereld zoeken werk in eigen land. Het kleine percentage van alle mensen op de wereld, gemiddeld 3 procent, dat daadwerkelijk over de grenzen naar werk zoekt, zoekt dat vaak bij de directe burens. De meeste migratie vindt plaats op het eigen continent, zoals in Latijns-Amerika, Afrika, het Midden-Oosten en een groot deel van Azië. Zij die nog verder reizen, reizen deels naar immigratielanden als Australië, Canada en de Verenigde Staten. Het kleinere deel dat ten slotte naar Europa wil komen, gaat vooral naar Engeland, Frankrijk, Duitsland of Spanje. En pas dan naar Nederland. Ook van het intra-Europese verkeer gaat het merendeel naar deze landen voordat ze naar Nederland komen. Van de Europese landen heeft overigens Luxemburg de meeste arbeidsmigranten, maar dat komt vooral doordat er veel grenspendel is naar hun beter betaalde banen in Luxemburg vanuit Frankrijk en Duitsland. Maar te doen dus alsof alle migranten van de hele wereld naar Nederland willen komen is een gekokerde visie, de wereld bekeken door een smalle Nederlandse bril, en getuigt van weinig kennis van de internationale migratiebewegingen. Migratie is

* Prof. dr. Henk van Houtum is hoofd van het Nijmegen Centre for Border Research en onderzoekshoogleraar geopolitiek van grenzen aan de universiteit van Bergamo, h.vanhoutum@fm.ru.nl.

van alle tijden en er zijn veel soorten migratie, variërend van huwelijksmigratie en studiemigratie tot arbeidsmigratie en politieke migratie. En alle termen hebben een eigen beladen debat. Soms vraag je je af wat er bijvoorbeeld zou gebeuren als we voortaan migranten gewoon expats zouden noemen, wat ze feitelijk zijn, maar nu een term is die doorgaans alleen gereserveerd wordt voor *well-to-do* migranten. Maar goed, van alle migranten op de hele wereld, en dat is dus maar een zeer klein deel van de mensheid, reist slechts een fractie naar Nederland voor tijdelijke of langdurende arbeidsmigratie. Te spreken over invasie of zondvloed is misschien electoraal aantrekkelijk voor sommigen, maar dus ver bezijden de feitelijkheid. Die mythe van de massa-immigratie ontkracht de WRR ook. En dat is terecht. Maar belangrijker nog dan de overschatting van het aantal is er in het rapport terechte aandacht voor het feit dat immigratie niet zozeer een aanbodverhaal is, maar veel meer een vraagverhaal. De arbeidsmigratie naar Nederland ligt grotendeels in handen van werkgevers. Doen voorkomen alsof Nederland willoos slachtoffer is van een stortvloed aan migranten is dus ook om deze reden niet waar. Want naar migranten wordt volop gezocht. Zo zijn er in Polen, zoals destijds in Turkije en Marokko, tal van uitzendbureaus actief op zoek naar arbeidskrachten. Het rapport beziet de mogelijkheid en wenselijkheid om de overheid een meer nadrukkelijke rol te laten spelen in deze selectie van migranten. Migratiebeleid zou, zo stellen de opstellers van het rapport, nadrukkelijker onderdeel moeten zijn van een breder economisch beleid. Juist ook omdat in een open Europese economie de voordelen van gerichte migratie, aldus de WRR, talrijk kunnen zijn voor de nationale economie en de vergrijzende en ontgroenende arbeidsmarkt. Dat is een interessant geluid. Het rapport is wat mij betreft echter nog te voorzichtig in zijn kritiek op het overheidsbeleid. Het zou wetenschappelijk zeker nog aan kritische zeggingskracht kunnen winnen.

Ten eerste heeft het rapport wat mij betreft nog veel te weinig aandacht voor migranten van buiten de Europese Unie (EU) anders dan voor de zogenaamde mondiale kennismigranten. Het richt zich onterecht geografisch vooral op de EU. De werkelijke humanitaire problematiek doet zich echter voor bij degenen die als onwelkom of redundant worden gedefinieerd. Dat onderscheid tussen onwelkome en welkome migranten is door de overheid, bij monde van de EU, gemaakt. Daarbij wordt niet naar individuele competenties en kwaliteiten gekeken, zoals het WRR-rapport wel bepleit, maar naar bevolkingsgroepen in hun geheel. De EU hanteert namelijk voor haar visumbeleid een negatieve en positieve Schengenlijst. Op de positieve lijst staan circa 60 landen waarvan de inwoners geen visum hoeven aan te vragen. Op de negatieve lijst staan ongeveer 135 landen. Kijkend naar welke landen op de negatieve lijst staan, zie je dat het vaak moslimgeoriënteerde en/of minder welvarende landen zijn. Individuen die geboren zijn in een van de landen op de negatieve lijst krijgen niet of zeer moeilijk toegang tot de EU. Individuen uit die landen worden dus geweigerd omdat hun land de verkeerde god of munt heeft. Het betekent concreet dat iemand die met een Nederlands paspoort is geboren mondiaal zeer veel vrijheid van verkeer heeft, en iemand uit, zeg, Senegal vanwege zijn geboortegrond niet. De EU neemt daardoor steeds meer de vorm

aan van een *gated community* (Van Houtum & Pijpers, 2007). Ze selecteert mensen voor eigen gewin.

Het rapport noemt deze vorm van selectieve gastvrijheid 'slimme migratie'. Ik zou het liever anders betitelen. Zo'n onpersoonlijke toegangsweigering op grond van waar toevallig iemands wieg stond, op grond van afkomst, is namelijk een categorische discriminatie tussen mensen op deze wereld, of om het scherp te zeggen, het is een vorm van apartheid (Van Houtum, 2010). Als je al een *global battle for brains* wilt, wat ik wat qua benaming wat grotesk vind, dan is die nu a priori sterk geografisch begrepsd. Slechts een klein deel van de wereld mag daar aan meedoen. Anderen mogen op grond van afkomst niet meedoen. Discriminatie op afkomst is verboden bij monde van artikel 1 van de Grondwet, maar dus staand beleid aan de buitengrens. Het gevolg van die apartheidspolitiek aan de grens is dat de legale toegang tot de EU zeer beperkt is. Bij gelijkblijvende (of groter wordende) mondiale welvaartsverschillen en toenemende globalisering neemt daardoor de illegale immigratie naar de EU uit de landen op de negatieve lijst toe. Dit leidt vaak tot toename van de illegale economie, meer fobie, een grotere insolidariteit en wantrouwen ten opzichte van migranten in het algemeen, en de roep om nog scherper grensbeleid en meer controle. En het leidt tot een steeds gevaarlijker kat-en muisspel tussen politie en migranten, die de afgelopen twee decennia inmiddels heeft geleid tot meer dan 16.000 dodelijke ongelukken van mensen die ongezien de tocht naar de EU wilden maken. Een ware schandvlek voor de EU. De buitengrenspolitiek is daarmee voor mij moreel failliet. De EU bijt zichzelf hiermee in de eigen staart. Illegale migratie is namelijk niet tegen te houden met gesloten grenzen. Die neemt daardoor alleen maar toe. Maar dan met in toenemende mate dodelijke gevolgen. In het soms fobische debat over illegaliteit wordt deze dubieuze rol van de EU zelf al te gemakkelijk genegeerd. Het is nochtans de EU zelf die de categorie illegaal en legaal definieert en daarmee over het lot van een groot deel van de migranten beschikt. Een overheid moet geen makelaar in mensen zijn. Voor deze bewuste apartheid in de grenspolitiek van de Europese en daarmee ook Nederlandse overheid is in het WRR-rapport onterecht geen aandacht.

Dat ten aanzien van de EU-buitengrenzen. Ten slotte een punt van kritiek ten aanzien van de migratie over de binnengrenzen van de EU. Het rapport redeneert sterk vanuit wat de Nederlandse regering nodig heeft. Voor wat de migrant nodig heeft, en wat de regering van plan is inzake migratie en vrijheid van beweging, is weinig tot geen aandacht. Dat lijkt logisch, want de WRR is een raad voor het regeringsbeleid, maar het is wel degelijk een gemis. Want door zo sterk de aandacht te richten op de overheid, en daarbinnen ook nog eens vooral te kijken naar de economische belangen van migratie, ontbreekt een breder beeld op motieven, routes en netwerken van migranten, die voor goede beleidsafwegingen en dito beslissingen zeer noodzakelijk zijn. Zonder deze analyse kan bijvoorbeeld niet verklaard worden waarom de EU er maar niet in slaagt de grensoverschrijdende mobiliteit te vergroten, iets wat ze nochtans al meerdere decennia probeert. Slechts een paar procent van de beroepsbevolking van de EU migreert. Wat we moeten verklaren is derhalve niet zozeer arbeidsmobiliteit, maar de kracht van de

immobiliteit in de EU. Om dat te begrijpen is meer begrip nodig van wat nationale grenzen zijn en hoe nationale grenzen geïnternaliseerd worden in de sociale psyche, habitus en gedragingen van mensen. Wat grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in de weg zit is de kracht die nog altijd uitgaat van de nationale (identiteits)politiek van de lidstaten zelf. Voordat individuen de verschillen gaan benutten in de EU, iets wat de EU graag wil in het kader van de interne markt, moeten burgers daardoor eerst over hun nationaal aangeleerde internationale onverschilligheid heen stappen: de *threshold of indifference* (Van Houtum & Van der Velde, 2004).

Ik sluit af. Het is kort en goed een echt WRR-rapport geworden. Goed getimed, goed geschreven en zeer goed bruikbaar. Ik zie ten minste twee belangrijke omissies die, en dat zij me als grenswetenschapper hopelijk vergeven, zich met name concentreren op de onrechtvaardigheid en consequenties van de eigen buiten-grenspolitiek en de moedwillige persistentie van de nationale binnengrenzen. Ik zie uit naar een WRR-rapport dat zich meer nadrukkelijk richt op de bestudering van de rol en invloed van grenzen voor migranten en het regeeringsbeleid.

Literatuur

- Holtslag, J.W., Kremer, M., & Schrijvers, E. (red.) (2012). *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie*. Den Haag: Wetenschappelijk Raad voor het Regeeringsbeleid.
- Houtum, H. van (2010). Human blacklisting: the global apartheid of the EU's external border regime. *Environment and Planning D: Society and Space*, 8 (6): 957-976.
- Houtum, H. van, & Pijpers, R. (2007). The European Union as a Gated Community: The Two-faced Border and Immigration Regime of the EU. *Antipode*, maart.
- Houtum, H. van, & Velde, B. van der (2004). The power of cross-border labour market immobility. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (TESG)*, 95 (1): 100-107.